

(紹介)ギノ・J・ナルディ著『アフリカ統一機構その役割の分析』

著者	家 正治
雑誌名	神戸外大論叢
巻	42
号	4
ページ	111-121
発行年	1991-09-30
URL	http://id.nii.ac.jp/1085/00001988/

(紹介) ギノ・J・ナルディ著『アフリカ統一機構 ―その役割の分析―』

家 正 治

I

第2次世界大戦後、まずアジアを軸に始まった民族解放運動は、1950年代に入ると中東・北アフリカを軸に展開した。ついで、運動は、サハラ砂漠以南のアフリカに波及し、その先駆となったのが1957年のガーナの独立であり翌年のギニアの独立であった。そして、1960年には17カ国が独立し、同年は「アフリカの年」と呼ばれた。1990年にはナミビアが独立し、アフリカ大陸からは植民地はなくなった。現在未独立として残る地域は旧スペイン領サハラの西サハラだけであり、1991年4月、国連安全保障理事会は同地域の独立について住民投票を実施することを決議した。

戦後の民族解放運動の頂点と言える「アフリカの年」からの30年あまりを振り返り、再生に向けて胎動を始めたアフリカの姿を分析して、川端正久教授は以下のように述べている。「アフリカの年」と呼ばれた1960年頃、アフリカは希望に輝く大陸だった。しかし、1970年代中頃から、とりわけ1980年代に入って、独立の熱気は冷め、アフリカ諸国において政治的・経済的・社会的危機が深化し、アフリカは絶望の淵に立たされた。ところが、1980年代末から、とりわけ1990年以降、アフリカ大陸は平和と民主主義に向けて歩み始めた。1990年から1年半の激動は、1960年の「アフリカの年」に匹敵するだけの歴史的意義を有する事態である。最大の出来事は南アフリカ人民の運動が前進した結果、南アフリカがポスト・アパルトヘイトに向けて大きく動きつつあることである。もう一つ重要な動きは、独裁政治を支えてきた一党

制が大きく崩壊しつつあることである。1990年代のアフリカが、1960年代の植民地独立（第1の解放）に次ぐ、真の民主主義に向けて第2の解放の真只中にいることは確かであるが、冷戦の終結後それは皮肉にも途上国問題をより深刻にしたことにも示されるように、1990年代のアフリカをめぐる国際的⁽¹⁾政治経済環境は厳しい。以上が同教授の論稿の要約である。

ところで、アフリカをめぐる以上のような状況の中で、地域的機関の一つであるアフリカ統一機構はどのような位置と役割を占めてきたのであろうか。則武輝幸氏はアフリカ統一機構の紛争処理問題に関して以下のように述べている。アフリカ統一機構諸国は、1963年の機構設立以来、1980年代半ばに至るまで、国連（ことに安全保障理事会）に対して、域内紛争について「アフリカの枠組の中での解決」、「OAU先議」を主張し、国連の側もこれを受け入れ、ほとんどの場合、関与を控えてきた。この主張は域外大国の関与を防止し、地域を冷戦の枠外に置くことを目的とするものであった。かくして域内紛争処理の責任を担うこととなったOAUは、1970年代半ば頃まで、紛争の根本的な解決はもたらさないまでも、紛争を鎮静化させ、当面の危機を回避することについては、おおむね成果を上げてきた。しかし、1970年代半ばまでに、域外からの援助によってOAU諸国は強力な軍事力を備え、また、域外大国が域内紛争に積極的に介入を試み、一部OAU諸国の側もこれを歓迎する、という事態となった。ここに至って、OAUは大規模な、多くの場合に域外諸国の関与した武力紛争に対処することができず、1980年代半ば以降、OAUの国連への対応に変化が見られるようになる。西サハラ紛争に用いられるように、今後は国連の排除ではなく、より紛争処理制度が整備され、資金も経験も豊富な国連システムとの協力による域内紛争処理がなされて行くことになる⁽²⁾、と。

以上のようなOAUの国連に対する対応は、アフリカ諸国の1970年代以降

(1) 川端正久「『アフリカの年』から30年」『国際協力』1991. 9.

(2) 則武輝幸「アフリカ統一機構と紛争処理問題」『日本国際政治学会1991年度春季研究大会』46頁。

の国際司法裁判所への付託の事例が見られるようになったことにも示される。また、従来専ら政治問題に関心を集中してきたOAUも、最近は次第にアフリカ全般にわたる経済社会問題の解決にも力を入れつつある。1980年4月には、ナイジェリアのラゴスで、OAU設立以来はじめての経済問題に関する特別首脳会議を開催し、アフリカの経済的・社会的・文化的統合を旨とするアフリカ経済共同体を設立する、という趣旨の「ラゴス行動計画」決議を採択したが、OAUの今後の方向を示唆するものとして注目されるものである。⁽³⁾

ところで、ここにとり上げる書物は、Gino J. Naldi, *The Organization of African Unity: an analysis of its role*, Mansell [B], 1989, Pp. ix+228. である。まず、著者であるが、本書に記されているのは、Norwichにある East Anglia 大学の法学部講師であり、国際法にとくに関心を有しているということだけである。本書の構成は、序論、第1章・アフリカ統一機構、第2章・西サハラ問題、第3章・チャド、第4章・難民、第5章・人および人民の権利に関するアフリカ（バンジュール）憲章、第6章・アフリカ統一機構と国際経済問題、および結論となっている。本紹介では、筆者が興味・関心を有している箇所を中心に紙面の多くを割きたいと考えている。

II

まず序論の要旨は、以下のような内容となっている。1988年、OAUは創立25周年を迎え、アジス・アベバの本部で式典が催された。そこで、OAUがアフリカに当面する重要問題として強調したことは、アパルトヘイト、ナミビアの不法占拠、多くのアフリカの諸国が当面する経済的危機、難民や流民の苦境および AIDS の流行であった。本書では、OAUが強調したすべての問題を取り上げるものではなく、とくに南アフリカの問題はここでは除外している。著者は、1984年に Birmingham 大学に西サハラ紛争に関する論文を提出したが、それが本書を刊行するにいたる発端となっている。

(3) 外務省国際連合局編『国際機関総覧』1986年版、762頁。

第1章・アフリカ統一機構、の主旨は次のようになっている。Pan-Africanism は19世紀のアメリカの黒人の中に起源を有するが、その後の非植民地化がアフリカの「バルカン化」をもたらすのではないかと危惧が、1963年にOAUの設立をもたらした。OAU憲章は妥協の産物であって、穏健派のモンロビア・グループの見解が優位を占めている。

OAU憲章の前文では国連憲章と世界人権宣言の諸原則を遵守するよう加盟国に求めており、このようにアフリカ諸国は国連とOAUの両立性、一般国際法と人権の遵守を強調している。OAUの目的は2条1項で規定されているが、同条項e号からOAUが国連憲章52条1項の地域的機関であると考えられるとする。また、2条2項は加盟国の一般政策の調整と調和について規定しているが、強調が政治的・軍事的分野よりも社会的分野に置かれている。注目されることは、OAUの目的の一つとして政治的・軍事的統合について言及されていないことである。また、原則については3条で規定する。同条1号は主権平等であり、国連憲章2条1項を反映している。同条2号は国内事項不干渉であるが、これはモンロビア・グループの影響力の証拠を示すものだとしている。OAUは、1965年には「破壊活動問題に関する宣言」を採択し、これはさらに1967年の「アフリカの難民問題に関する条約」第3条およびバンジュール憲章23条に引き継がれている。さらに、傭兵による脅威についてOAUの関心から、1977年には「アフリカにおける傭兵の撤廃に関する条約」を採択している。同条3号は主権・領土保全・独立に対する権利の尊重であるが、上記2つの原則の論理的延長の原則である。この規定は *uti possidetis* 原則を黙示的に支持するものであるが、1964年のOAUは「国境の不可侵性 (Intangibility) に関する決議」を採択して、独立時に存在する国境の尊重を誓約した。国際司法裁判所 (ICJ) も「国境紛争事件」(ブルキナファソ v. マリ) で *uti possidetis* 原則が扱われ、ICJは全体として同原則を強調することを必要と考え、同事件への適用を可能と判断した。ICJは同原則と自決との間に明らかな衝突があるが、領土的原状維持を最

上の策とアフリカ諸国が決めっていると続けて述べている。同条4号は、交渉、仲介、調停または仲裁による紛争の平和的解決を規定しているが、解決方法のヒエラルキーを設けておらずまた他の可能性も排除していない。しかし、注目されることは司法的解決について言及がないことである。アジス・アベバでは「アフリカ国際裁判所」設立の提案がすてられた。その理由は、(1)司法的解決への付託が好まれず、外交的プロセスが好まれたこと、(2)ICJは南西アフリカ事件にも示されるように、伝統的にヨーロッパ中心的 (Eurocentric) と見なされていたこと、(3)司法的解決は、バンジュール憲章にも人権裁判所を設けなかったように、アフリカの文化になじまない、というものである。同条6号は従属地域の全面的解放への支持であるが、著者は非自治地域に限っているように見え、その適用はアパルトヘイト、ナミビアに及んでいるように思われるとしている。同条7号は非同盟政策であるが、大国と政治的・通商的・軍事的連関があり、この原則は大いに破られているとしている。なお、同条5号は政治的暗殺および破壊活動の非難について規定し、極めてOAUに特有な特徴を示す規定のように考えられるが著者はなんらのコメントを付してはいない。

機関については20条に規定されている特別委員会について触れておこう。憲章では5つの委員会が例示されているが、経済社会理事会およびアフリカ経済委員会と重複しない様に統合が行なわれ、教育科学文化委員会、経済社会委員会および防衛委員会の3委員会のみが活動している。なお、OAUの機関で重要なのは解放委員会（現在ダル・エス・サラームに置かれているが近くルアンダに移される予定）である。同委員会は、OAU憲章上では明らかな規定は存在しないが、OAUの専門機関の一つとして1963年に設けられたものである。同委員会の民族解放運動への承認は、OAUおよび国連によるオブザーバー資格の付与の条件とされていることから重要である。

憲章は予算について23条で規定している。1988/89年のそれは2,530万米ドルとなっているが、300万米ドルしか支払われておらず、累積未払金は4,500

万米ドルに達している。著者は滞納に対して罰則がないことが問題であり、OAUに取り立ての権限を付与すべきだとしている。

また、紛争解決に関して、仲介調停仲裁委員会は機能していないが、このことはOAUが国際紛争の解決にかかわっていないということではない。反対に、OAUは種々の紛争、とくに国際紛争について *ad hoc* 機関にゆだねていたことについて触れている。

第1章の結論として、OAUの「統一」というのは誤った名称であるが、特定の分野（例えば難民法）ではかなりの成功をおさめているとしている。

第2章では、西サハラ問題が扱われている。同問題はOAUの存在をゆるがす問題であった。この問題でOAUは大きな役割を演じ、解決のために興味ある提案を行っている。1976年まで、OAUは基本的に国連の決議——サハラ人民の自決の権利を再確認する——を支持するだけにとどまっていた。ところが、1976年2月、OAU解放委員会はポリサリオ戦線はサハラ人民の正統な代表として承認した。1978年7月、OAUの元首首脳会議は紛争解決の任務をもつ *ad hoc* 委員会（賢人委員会として知られる）を設立した。翌年同委員会はとりわけ以下の事項を含む勧告を行った。(1)OAU平和維持軍が監督する全面的・即時の停戦による地域の平和のための準備、(2)サハラからのすべてのモロッコ軍の撤退、(3)以下のいずれかを選択しうるレフレンダムによる西サハラ人民の自決権の行使—— a.完全独立あるいは b.現状維持、(4)同決定の履行の協力を要請するための西サハラ代表を含むすべての関係当事者による会議の召集、(5)国連と協力してレフレンダムの遂行を監督する履行委員会（6OAU加盟国からなる）の設立。1981年、ギニア、ケニア、マリ、ナイジェリア、シェラレオネ、スーダンおよびタンザニアの代表からなる履行委員会が設立された。しかし、1984年11月、OAUはサハラ・アラブ民主共和国の加盟を認めたことから、モロッコはレフレンダムを拒否し、またOAUから脱退した。その結果、*ad hoc* 委員会および履行委員会の作業は成功しなかったが、注目すべき事例である。なお、著者は、1933年の国家の権

利義務に関するモンテビデオ条約1条に示される国家に関する4要件がサハラ・アラブ民主共和国に妥当するか、また「独立」の要件との関係、さらに他国による国家承認の問題について分析を行なっている。

第3章ではチャド問題が扱われている。同問題は西サハラ問題に次いで重要な問題であった。この紛争は、(1)内戦と関係してOAUのチャド政府の代表資格および(2) Aouzou 地域の帰属問題、の2つの側面があった。OAUは1977年以降この問題にかかわっているが、その中で注目されることは汎アフリカ平和維持軍の設置である。当時のOAU議長(ケニアの Moi 大統領)はOAU軍のチャド派遣に2つの前提条件——(1)国連の慣行に従ってチャド政府の要請があること、および(2)リビア軍が撤退すること(Goukouni 大統領の要請で駐留していた)——が満たされるべきとしていたが、1981年11月16日リビア軍が撤退したことからこの条件は満たされた。しかし、この派遣に対して著者は批判的な評価を与えている。

また、1984年の元首首脳会議は、リビア・チャド間の紛争解決の任務をもつ ad hoc 和解(Reconciliation)委員会(閣僚クラスのアルジェリア、カメルーン、モザンビーク、ナイジェリアおよびセネガルの代表で構成)を設立した。同委員会は Aouzou 地域の主張の証拠を提出するよう両国に求めた。チャドは提出したが、リビアは今までのところ無視している。現在まで同委員会は同地域にどちらが権原を有するかを判断しえないでいる。しかし、両国の外交関係の再開によって、両国は紛争の平和的解決の意向を宣言しており、明るい見通しもあるとしている。

第4章では難民問題が扱われる。アフリカの難民には8つのカテゴリーがあるとされる。したがって、アフリカに直面している難民問題に対処するには難民条約の定義では狭いということである。1969年、「アフリカにおける難民問題の特定の側面を規律するアフリカ統一機構条約」(アフリカ難民条約)が採択された。同条約はアフリカの状況にてらして難民問題を解決しようとしているものであり、以下のような特徴を有しているとする。同条約1条2

項の難民の定義は公の秩序を著しく乱す出来事から逃れる人を含めているように難民の概念を拡大するという斬新性が示されている。また、同条約2条は庇護権を規定し、難民条約より前進的である。すなわち、難民は自動的に庇護権を保有するものではないが、同条約は国家主権概念を減ずることによって庇護概念を強化している。また、同条約は例外のないノン・ルフールマン原則を宣言することによって人道性を強調している。また、同条約の特徴として3条は破壊活動を禁止していることである。また、5条は自発的帰国を定めるが、他の文書には見られない規定である。さらに、紛争解決手続であるが、9条はOAU仲介調停仲裁委員会への付託を規定している。しかし、この委員会は機能していないことから ad hoc 委員会に委ねられることになるようにしている。

アフリカにおける難民法の分野で重要な役割を果たした会議として、アフリカの難民問題のあらゆる面を再検討するために1979年5月にタンザニアのArusha で開催されたアフリカの難民の状況に関する汎アフリカ会議（Arusha 会議）である。

ところで、OAUはアフリカの難民問題を研究する難民のための10人委員会を常設機関として任命した。1980年には15人委員会に拡大され、OAU加盟国への事実調査団の役割も担っている。また、1967年のアジス・アベバでの難民会議でOAU事務総局はアフリカ難民定住教育局を設立した。財政的および人的不足から機能せず、1980年の閣僚会議は同委員会は改組され名称も難民局に変更された。また、国際会議として、国連とOAUの協力でアフリカ難民への援助に関する国際会議ⅠおよびⅡが開催された。1984年7月の同国際会議Ⅱは会議Ⅰの結果を再検討するためのものであり、アフリカ難民の苦境を広く知らせ、財政援助の増加を得るためのものである。なお、1988年8月にはオスローで、国連とOAUの共催で、南部アフリカにおける難民、帰還者および流民の窮状に関する国際会議が開催されている。

OAUがアフリカの難民や流民になした法的保護は称賛するべきである。

しかし、最も前進的な法的文書を有する地域で最も多い難民を有することは皮肉であるが、また逆にOAUが難民法の発展に寄与したのはそのためであったからであるとしている。

第5章は、1981年6月、OAU元首首脳会議が採択した「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章」(バンジュール憲章)を取り上げている。多くの規定は *erga omnes* (対世的) に拘束的であるが、バンジュール憲章特有のいくつかの権利は慣習上の規則というには早いものがあるとする。前文ではアフリカ的な法と人権の概念に影響されていることを明らかにする。このことは、司法的機関がないこと、家族・共同体の価値の保護・促進、また経済的・社会的権利の強調、を説明するのに役立つものであるという。このように、法と人権概念にアフリカの哲学が反映していることがバンジュール憲章の特徴となっている。

また、バンジュール憲章には、緊急事態における人権の逸脱 (*derogation*) の規定はない。しかし、権利の実施を国内法に委ねたりまたは当局の裁量に委ねる ‘*clawback*’ 条項が広範に使用されており積極的な特徴とは言えないとしている。

ところで、第3世代または連帯の権利としての人民の権利について19条から24条で規定されている。アフリカ社会では個人が自己のアイデンティティを表明しうるのは共同体の中においてであり、共同体を保護することによって個人も保護される。その際に人民の定義が問題となるが、西側の人民の概念は部族 (*tribe*) や民族集団 (*ethnic group*) を含むのに対して、アフリカの概念はエスニック共同体、言語共同体または部族共同体とは区別される民族共同体 (*national community*) にかかわるものである。

また、30条はアフリカ委員会の設置を予定しているが、その権限に見られるように実施措置が比較的弱いことが指摘される。全体として、バンジュール憲章の採択は人権と基本的人権の保護にとり前進的な動きではあるが、他の国際文書と比べて控え目な発展であると結論づけている。

第6章ではOAUと国際経済問題について展開している。まず、発展の権利について触れ、それは物質的な福祉と精神的自由の追求として定義し、一般国際法上この権利が存在するかどうかを検討する。そして、発展の権利が現段階で基本的人権を構成することに疑問視し、途上国間だけに適用される地域的な国際法の規則ではないかと示唆している。

ついで、アフリカ経済委員会について説明する。OAUと国連との関係、とくに経済分野で、アフリカ経済委員会の設置は大きな成果を生み出した。同委員会は1958年の経済社会理事会決議で設けられたものであり、アフリカの経済発展を容易にし促進することである。このアフリカ経済委員会は、アフリカの経済的・社会的発展のための実践的な任務を援助するために、1963年、アフリカ開発銀行を設立した。さらに、1972年にはアフリカ開発基金が設立された。

OAUとアフリカ経済委員会は共同で多くのプロジェクトを遂行しているが、1965年11月には協力のための枠組を整える協定が結ばれた。OAUとアフリカ経済委員会は、1979年2月、2000年までのアフリカの発展と経済成長の展望に関する討論会をモンロビアで開催した。そこで採択された宣言は、ラゴス行動計画の前文の一部となった。

1980年4月、ラゴスで開かれた特別経済サミットは同行動計画を採択したが、これはOAUとアフリカ経済委員会の共同作業の成果であった。同行動計画はアフリカ諸国の経済成長、とくに食料と農業、工業とエネルギー分野での発展と環境の保護を旨としたものであった。しかし、最も意欲的な提案は2000年までにアフリカ経済共同体のそれであった。1985年7月のOAU元首首脳会議はラゴス行動計画の履行の再審議をしたが、その実効的な履行のためには多くの障害があると認識した。ついで、OAUは経済回復のためのアフリカ優先計画を採択した。

最後の結論の部分であるが、各章部分の要約であるので省略する。

Ⅲ

1988年、OAUは創立25周年を祝った。本書で扱われている時期はこの段階までであり、1989年の「ベルリンの壁」の開放に象徴される冷戦構造の崩壊後のOAUについては本書の出版年に示されるように言及はない。OAUは平和の維持と経済的・社会的・文化的分野における国際協力を含む包括的な目的をもつ機構である故に、過去25年間におよぶその評価もそれぞれの分野ごとに分析する中で全体の評価がなされる必要がある。

紛争の解決の分野では、著者も指摘するように華々しい活動や根本的な解決にいたらなくとも、紛争の拡大をおさえ鎮静化させて来た。この分野での解決能力が十分でなかったにしてもOAUにのみ見られる特徴ではなく、国連をはじめとする他の国際機構についても指摘できることである。他方、OAUが大きな貢献を行なった分野は本書の第4章・第5章で展開されている人権の分野である。問題はこれらの基準がどのように実際に適用・運用されて行くかである。その意味で1990年以降のアフリカ大陸での多党化・民主化という「新しい風」が吹き出していることは注目すべき現象である。しかし、冷戦構造崩壊後のアフリカをめぐる国際環境は深刻かつ厳しいものとなっている。エンクルマは、分割統治の手段を指向する新植民地主義を打倒する第一の要件は「統一」であるとして、アフリカというバラバラに分割された大陸に一つの全連邦政府の必要性を説いた。この指摘において提起されている形態の統一は現在その実現の可能性は存在しないが、この指摘の根底にある基本的な理念が生かされることが今日ほど要請されることはないであろう。

以上